

## 我国大学章程文本建设的问题分析

阮蓁蓁, 孙长智

(吉林大学 发展规划处, 吉林 长春 130012)

**摘 要:**大学章程的颁布不是终点,而是实现依法治校、不断构建和完善以大学章程为核心的学校制度体系的起点。但已经被核准的我国大学章程的文本分析来看,存在多方面的问题:一是章程语言不规范,用语缺乏明确性和严谨性。作为教育部部门规章的大学章程应归属于国家法律体系的框架内,大学章程的语言应具备法律语言的规范性要求。二是章程内容的法律效力问题。由作为大学章程的下位法规定上位法应规定的内容,会导致这些规定本身缺乏法律效力,没有强制性的约束力。三是章程规定的高校内部法律关系不明确。章程对高校内部法律关系主体权利义务的模糊处理或简单规定,不仅会给这些权利的实现以及义务履行带来不确定性,也使得章程的指导性和可操作性降低。四是章程文本结构和内容趋同,缺乏个性。大学章程的低辨识度导致我国高校章程陷入千校一面的困境。五是章程内容的弹性和应有内容的缺失导致执行风险。章程文本除了要体现学校的自然信息和基本制度等实然性内容外,还应包括一些执行层面的细则,应体现章程执行和监督阶段的应然性要求。六是普遍缺乏对大学本质特征和使命的观照。大学根本使命的体现并非是简单地在章程某一款条文中的生硬规定,而是要将以人为本的思想融于章程文本之中,用制度化的方式将其彰显出来。

**关键词:**依法治校;大学章程;章程文本;规范性;法律关系;价值取向

[中图分类号]G641 [文献标志码]A [文章编号]1673-8012(2015)06-0051-05

大学章程是大学治理的重要基础,是现代大学制度建设的重要依托,是高等教育文明的重要标志。大学章程上承国家教育法律法规,下启学校规章制度<sup>[1]</sup>,在高校发展中具有举足轻重的作用。加强大学章程建设,不仅是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《全面推进依法治校实施纲要》提出的具体要求,更是深入推进依法治校、构建和完善现代大学制度的必然选择。

收稿日期:2015-05-11

基金项目:2014年度吉林大学校本应用专题项目“吉林大学章程及制度体系建设研究”(2014XB001)

作者简介:阮蓁蓁(1981-),女,安徽池州人,吉林大学发展规划处讲师,管理学博士,主要从事公共政策研究和高等教育管理研究;  
孙长智(1965-),男,吉林长春人,吉林大学发展规划处处长,研究员,博士,主要从事教育哲学研究。

引用格式:阮蓁蓁,孙长智.我国大学章程文本建设的问题分析[J].重庆高教研究,2015(6):51-55.

Citation format: RUAN Zhenzhen, SUN Changzhi. Analysis on the Problems of University Charters' text Construction in China[J]. Chongqing Higher Education Research, 2015(6): 51-55.

自2013年11月教育部核准中国人民大学等第一批6所高校的大学章程以来,截至目前,教育部已经核准并向社会公布了62所高校的章程。总体来说,我国大学章程建设已经取得了实质性进展,大学章程在大学内部的“基本法”地位得到进一步明确。但从章程文本建设的视角来看,我国大学章程在语言的规范性、章程内容的法律效力、高校内部的法律关系、章程的个性、章程的执行风险以及章程所反映的价值取向等方面仍存在诸多问题。分析大学章程文本建设存在的问题,对于下一步推进大学章程的实施以及提高大学章程的效力具有重要意义。

## 一、章程语言的规范性问题

法律是一种行为规范,同时又是裁判规范,是对现实生活现象的一种高度抽象概括。作为裁判规范的法律,其语言具有精确性、简洁性、明确性和规范性的特点。“法律语言的最大特点是精确性,精确性是法律语言的灵魂和生命。”<sup>[2]</sup>大学章程作为高校的最高行动纲领和基本行为依据,指导和规范高校的一切活动,在高校内部享有“基本法”的地位。自《高等学校章程制定暂行办法》(以下简称《暂行办法》)颁布实施以来,我国所有大学的章程均将由教育主管部门核准颁布,被核准后的大学章程即为教育部部门规章。根据《中华人民共和国立法法》的规定,我国法律体系框架分为三层,即法律、行政法规、国务院部门规章及地方政府规章。因此,作为教育部部门规章的大学章程自然也归属于国家法律体系的框架之内。从这个层面推演,大学章程的语言也应具备法律语言的规范性等特点。

分析已被教育部核准的大学章程,可以发现部分章程条款中的表述不利于章程的具体实施,缺乏明确性和严谨性。《上海外国语大学章程》第三章第三十九条规定:“学校倡导瞄准学术前沿,发挥中外合作优势,汇聚高端研究队伍,构筑学术高地,打造学术智库。”其语言描述过于模糊,过多地体现出导向性而回避了其明确指向性的要求。“瞄准”“汇聚”“构筑”“打造”等词语的使用违背了法律语言行为的一致性规则,即行为与文本规定很难统一:何谓“瞄准”,何谓“汇聚”?《武汉理工大学章程》第六章第九十二条规定:“学校接受社会捐赠,用于学校的办学活动。”这里未对办学活动的概念进行适当的限定,在执行的过程中容易出现概念乱套的问题。因为根据《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》以及《高等学校会计制度》等法律、法规和规章的相关规定,高校应当依照国家有关规定以及捐赠和受赠双方签订的合同规定使用受赠财产。虽然学校接受的社会捐赠都是用于办学活动,但不同的捐赠有不同的具体用途,在章程文本中笼统表达,缺乏严谨性,与相关法律法规的内容矛盾,也有悖法律语言的一致性规则。

## 二、下位法与上位法冲突的问题

所谓“下位法”与“上位法”的概念都是相对于法律位阶的逻辑范畴而言的。抽象地说,法律位阶是指每一部规范性法律文本在法律体系中的纵向等级。具体来说,法律位阶“是指不同的法律由于其制定主体间隶属关系及制定程序的不同,在发生冲突时,确定哪部法律有效、哪部法律无效的法律制度。其中,虽有抵触却仍然有效的法律称为上位法,因有抵触而无效的法律称为下位法”<sup>[3]</sup>。下位法必须服从于上位法。《中华人民共和国立法法》第七十八条规定:“宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。”在我国,按照《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》规定的立法体制,法律位阶从高到低依次是:根本法、基本法、普通法、行政法规、地方性法规和行政规章(国务院部门规章)。如前所述,被教育部核准的大学章程属于部门规章。因此,从这个意义上说,大学章程是《中华人民共和国高等教育法》等普通法律的下位法。既然是下位法,从法律规范来说,就应该符合上位法的相关规定,不应僭越上位法的立法权限。但部分高校在章程中却间接规定了其举办者即国家的职权和职责<sup>①</sup>。如《中国农业大学章程》规定:“举办者依法决定学校的设立、变更和终止;按干部管理权限遴选、考察、推荐、选举、任命校级领导;检查学校贯彻执行国家政策情况,指导学校制定改革发展规划和依法自主办学,规范、监督学校办学行为;举办者为学校提供必要的办学条件和经费投入,维护学校利益,保障学校的办学自主权和独立开展法人活动的权利。”

从严格的意义上来说,我国的大学章程属于社会组织的自治性规定,不同于西方学校制定的章程(charter),而更像学校立法下的次级规范(相当于西方学校的 bylaws),故难以对举办者和行政主管部门的权利和义务做出规定。虽然这些章程中关于学校举办者的规定都是对《中华人民共和国教育法》中相关内容的整合和归

纳,但作为下位法,缺少规定上位法应规定的内容的权利。由作为大学章程的下位法去规定上位法应规定的内容,会导致这些规定本身缺乏法律效力,没有强制性的约束力。这些规定只能引发“看上去很美”的赞叹,在实际操作过程中会出现执行力式微的尴尬。

### 三、章程文本未真正明确高校内部法律关系的问题

法律关系是根据法律规范建立的一种社会关系。高校内部的法律关系由法律关系的主体、法律关系的内容以及法律关系的客体等几个方面的要素构成。其中,法律关系的主体是指依法享有权利和承担义务的当事人。法律关系的内容是指法律关系主体之间的权利和义务关系。在高校内部,法律关系的主体主要有学校、教职员和学生。分析高校内部的法律关系,最重要的就是分析高校内部法律关系主体之间的权利和义务关系。

很多学校的章程都对教职员和学生的权利和义务做了规定,但都很笼统,多半是在国家教育法律法规基础上的复制或修改。几乎所有被核准的大学章程都规定了教职员享有的权利<sup>②</sup>:“依法开展教学、科研和岗位要求的工作,进行教育教学改革,参加学术团体,开展学术活动的权利”;“知悉学校改革、建设和发展的重大事项,对学校事务提出意见和建议,参与民主管理。”这些规定是在《中华人民共和国高等教育法》和《中华人民共和国教师法》等法律基础上的简单修改和补充,至于如何根据校情保障这些权利的实现,章程文本中并未说明。又如,很多学校章程规定了学生享有“对纪律处分和涉及自身利益的相关决定向学校、教育主管部门或者司法机关提出异议和申诉、诉讼”等权利<sup>③</sup>,这些规定都与《中华人民共和国高等教育法》《普通高等学校学生管理规定》等法律法规的相关内容大致相同,章程中并没有规定这些权利实现的具体保障措施以及这些权利受到侵害时的救济途径和程序。

章程对高校内部法律关系主体权利和义务的模糊处理或简单规定,不仅给这些权利的实现以及义务履行带来了不确定性,在一定程度上降低了章程的指导性和可操作性,更影响了大学章程作为高校基本法的权威地位。

### 四、章程文本结构和内容趋同的问题

高校运行发展规律的普遍性使得高校在人才培养和科学研究等方面具有一定的共性和时代特征,这种内在的共性一定会以制度的通约性投射出来。由于我国高等学校性质的特殊性,也使得高校的一切办学活动和制度建设具有相同的法律基础。“高等学校是国家法律、法规授权行使教育管理自主权的组织,法律、法规是高等学校行政管理职权的‘权源’所在。”<sup>[4]</sup>相同的合法性源头使得我国大学章程建设具有同样的法律基础,即《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国教师法》《普通高等学校学生管理规定》以及《暂行办法》等法律、法规和规章。这使得我国大学章程的内容不可避免地很大程度上具有趋同性。特别对公立高校而言,除了相同的法律基础外,相同的教育管理体制和内部管理制度也导致了大学章程在结构和内容上的相似。

从章程文本的框架结构看,已被核准的大学章程大部分由序言和正文两个部分组成,正文又分为总则、具体内容和附则等几个部分;从章程的主要内容看,绝大多数高校章程的序言基本说明的都是学校的办学历史、办学目标等内容;从章程正文内容来看,大多包括学校基本信息、学校教育功能和形式、学校治理体系和组织机构、教职员、学生、经费、资产、后勤、学校与社会、学校标识等;从章程的具体条款看,有些条款的规定和表述基本一致,大部分学校章程对学校党委会职责的规定与《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》中规定的高校党委会的主要职责基本相同。又如,部分学校章程对学生和教职员的权利和义务、校长的职权、学校组织机构的设置以及对经费、资产、后勤等相关规定也大体一致。

章程结构和内容的趋同使得我国大学章程普遍呈现出共性有余而个性不足的特点,大学章程的低辨识度导致了我国高校章程陷入千校一面的困境。因此,加强制度创新和体现学校特色应成为下一阶段各高校大学章程建设要面对的重要问题。

### 五、章程文本存在执行风险的问题

大学章程的执行从根本上说就是高校为了实现一定的办学目标,而将大学章程付诸实施的过程。办学目标的实现,依赖于章程对大学治理结构的顶层设计,更有赖于章程的有效执行。影响大学章程执行的因素

有很多,如章程本身的合法性,章程中相关内容的弹性,执行者的利益倾向性,执行对象的影响力等。其中,章程内容导致的执行偏差或执行风险尤其值得关注。这里需要注意两个方面:一是章程内容的弹性导致的执行风险;二是章程中应有内容的缺失导致的执行风险。章程内容的弹性说到底还是章程内容缺乏精确性以及存在不确定性。章程内容的缺失是指应该在章程中规定的内容没有出现在章程文本中。

分析已经被核准的大学章程可以发现,很多章程中的部分内容存在执行风险的问题。如很多学校在章程中均对学生的概念进行了界定:“学生是指被学校依法录取、取得入学资格、具有学校学籍的受教育者”<sup>④</sup>,且在此界定的基础上,分别对学生的权利和义务进行了规定。这种规定从词义解释学上来说没有疑义,但在实际的执行层面可能会出现一些问题。如有些非全日制继续教育的学生也是被学校依法录取、取得入学资格、具有学校学籍的受教育者,但他们在实际学习和生活中是否与全日制统招学生具有同等权利和义务在各个学校情况不一。章程中关于学生定义的较大弹性容易引起有关群体的质疑,从而可能会给章程的具体实施带来一定的执行风险。

此外,大学章程中部分应然性内容的缺失也可能给章程的执行带来很大困难和风险。虽然在学校内部管理体系中,大学章程处于“母法”的地位,具有客观化和抽象化的特征,但作为一种规范性文件,大学章程本身也应该具有有形化和具体化的特点。分析已经被核准的大学章程可以发现,绝大部分高校章程的刚性原则过多,而操作层面的执行细则非常少。如一些高校章程文本对学校行政权力和学术权力没有做出明确的梳理,关于二者之间的关系也没有厘清,有些章程甚至对学术组织之间的权力划分也没有进行清晰的界定。《东南大学章程》第七章第四十二条规定:“学校根据需要,依法设立学术委员会、学位评定委员会,自主设立教学委员会、职称评审委员会、学部等学术组织。”在章程中,他们只规定了学校要设立的学术组织机构,并笼统说明了这些机构的主要职责,至于这些组织之间是何种关系并未说明,这就给操作层面的具体工作埋下了难以推进的隐患。说到底,大学章程的宗旨和条文必须要能明确地转化为办学行为,那些给制度执行带来的模糊性和中间地带不仅影响章程的实施效果,而且在很大程度上还会影响章程建设的意义和价值。这是因为大学章程的意义和价值不能仅仅停留在文本上,更不能停留在文本的制定阶段,还应包括对章程的实施和监督。因此,章程文本除了要体现学校的自然信息和基本制度等实然性内容外,还要包括一些执行层面的细则,要体现章程执行和监督阶段的应然性要求。

## 六、章程文本忽视反映大学本质的价值取向问题

大学章程的本质是作为一类组织的大学对其性质、宗旨、任务、管理体制和运行机制等基本内容及原则的规定。大学章程区别于其他组织章程的独特之处在于“大学”二字,不能脱离了“大学”的精神理念和价值逻辑而空谈组织的结构框架和制度体系。德国教育哲学家雅斯贝尔斯认为:“大学是在一个制度框架内完成它的任务的……大学只能作为一个制度化的实体才能存在。在这样一种制度里面,大学的理念变得具体而实在。大学在多大程度上将理念转化成具体实在的制度,这决定了它的品质。倘若将它的理念剥离出来,大学就一文不值了。”<sup>[5]</sup>由此可见,作为组织顶层制度设计的大学章程,必须突出“大学”这一特殊类型的学术组织的精神理念、价值取向和历史使命。有学者甚至认为:“从现实中制定大学章程的目的而言,制定大学章程在于促使我国异化的大学重拾其固有的逻辑,回归学术本位,维系大学存在的价值基础。”<sup>[6]</sup>因此,大学章程的制定和实施应由大学逻辑主导,大学章程的内容要从大学的本质和使命出发来体现高校的治理理念和制度设计。

我国大部分高校章程普遍缺乏对大学本质特征和使命的观照。虽然有部分大学章程,如《东华大学章程》和《上海外国语大学章程》等对学校的办学使命做出了相关规定,但这些规定多半体现的是办学目标和学校的功能,并非是对学校根本使命的深度概括。《东华大学章程》第一章第六条规定了学校的办学使命:“依法自主开展人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新,为区域、行业和国家经济建设及社会发展提供人才和科技支撑。”无论是人才培养、科学研究还是社会服务和文化传承创新都是大学的基本功能,中国所有高校乃至世界大部分高校都具有这样的功能,但是对某一高校而言,除了具备高校都具备的四大功能所体现的普适性之外,其特殊性又有哪些,这些都没有明确。又如《上海外国语大学章程》第一章第四条规定:“学校以中国特色社会主义理论体系为指导,贯彻党和国家的教育方针,遵循高等教育发展规律,践行‘服务国家战略需求,促进多元文明沟通,提升中华文化影响力’的使命。”这里我们不禁想问,服务国家战略

需求,促进文明沟通,提升文化影响力的使命是否是大学的根本使命?回溯大学发展的历程可知,大学最初被创办的初衷之一即是传授普遍的知识,不言而喻,知识传授的对象是人。千百年来,无论物换星移,大学立足于世的根基仍然是人。英国著名教育家纽曼认为:“大学的真正使命,是为了培养良好的社会公民并随之带来社会的和谐发展。”<sup>[7]</sup>因此,对人的关怀和对社会发展的贡献应成为大学不可遗忘的根本。这里需要注意的是,大学根本使命的体现并非是简单地在章程某一款条文中的生硬规定,而是要将对人的尊重和关怀的思想融于章程文本的结构和内容之中。具体来说,章程文本的理念、结构和内容都要体现出对教师和学生的尊重和关爱。以人为本不能成为被印刷的符号,而是要以真正制度化的方式将其彰显出来。

#### 注释:

- ① 《中国农业大学章程》等49所高校的章程规定了举办者权利和义务等类似的内容。
- ② 《中国人民大学章程》等62所高校的章程规定了教职工权利和义务等类似的内容。
- ③ 《吉林大学章程》等61所高校的大学章程规定了学生权利等类似的内容。
- ④ 《中国人民大学章程》等62所高校的大学章程都界定了类似的内容。

#### 参考文献:

- [1] 牛维麟.现代大学章程与大学管理[J].中国高等教育,2007(1):13-14.
- [2] 江振春.浅析法律语言的模糊性[J].广西社会科学,2004(7):149-150.
- [3] 许秀华.法律位阶论[J].南京人口管理干部学院学报,2003(4):34-35.
- [4] 湛中乐,徐靖.通过章程的现代大学治理[J].法制与社会发展,2010(3):106-124.
- [5] 卡尔·雅斯贝尔斯.大学之理念[M].邱立波,译.上海:上海人民出版社,2007:108-109.
- [6] 张继明.关于我国大学章程主题研究的反思[J].高校教育管理,2013(3):48-51.
- [7] 约翰·亨利·纽曼.大学的理想[M].徐辉,等,译.杭州:浙江教育出版社,2001:3.

(责任编辑 吴朝平)

## Analysis on the Problems of University Charters' text Construction in China

RUAN Zhenzhen, SUN Changzhi

(Division of Development Strategic Planning, Jilin University, Changchun Jilin 130012, China)

**Abstract:** The promulgation of university charters is not the end, but the beginning of managing education according to law and improving constantly the system with the core of charters in university. Through analyzing the charters approved by Ministry of Education of the People's Republic of China, we can know that there are still many problems. First of all, the languages of charters are not standardized, and lack of clarity and rigor. As the regulations of the Education Department, the university charters should be vested in the framework of the national legal system; the language of the university charters should have the normative requirements of the legal language. Secondly, there is a problem of the low efficiency of the law in partial contents in charters. The content of upper law is defined by university charters as the inferior law, which will lead to the lack of legal effect and lower legal efficiency. Then, the university internal legal relationship is not clear in charters. The fuzzy treatment and the simple rules of the main rights and obligations of the legal relationship in charters, will not only make the realization of these rights and performance of obligations uncertainty, but also reduce the guidance and operability of the charters. Furthermore, the text structure and content is similar in charters of different universities, and the charters are lack of personality. The low degree of recognition of the university charters leads to the dilemma that all universities are the same. Additionally, due to the lack of the contents which should have, there is the implement risk in the charters. Except that the charters should reflect the natural information of the university and the basic system, it should also include some implementation details. Finally, there is lack of the university's essential characteristics and mission of care. The embodiment of university fundamental mission is not simply to be in a certain article of the charters, but put the thought of people-oriented into the charters, and demonstrate it in a systematic way.

**Key words:** governing the university by law; university charters; the charter's text; normalization; legal relationship; value orientation